

# textos para discussão

111 | Março de 2015

## A rede de cidades e o ordenamento territorial

**Maria Lúcia de Oliveira Falcón**

Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos  
e Desenvolvimento Local

## **Gabinete da Presidência**

**Presidente**

**Luciano Coutinho**

**Secretaria de Arranjos Produtivos e  
Inovativos e Desenvolvimento Local**

# textos para discussão

**111 | Março de 2015**

## **A rede de cidades e o ordenamento territorial**

**Maria Lúcia de Oliveira Falcón**



## Sumário

Resumo	8
1. Introdução	9
2. Referencial teórico	9
3. Metodologia Regic: conceitos, instrumentos e resultados	20
4. Proposta de política territorial: a rede de cidades	27
4.1 Rede de cidades completa e integrada	28
4.2 Rede de cidades médias	35
5. Conclusão	36
Referências	38
Anexo A	42
Anexo B	49



[...] território [...] é um conceito político e legal, e não simplesmente um termo geográfico. Diz respeito não tanto, e não primordialmente, a um pedaço de terra mas ao espaço entre indivíduos de um grupo cujos membros estão ligados e ao mesmo tempo separados e protegidos uns dos outros por todo tipo de relações, baseadas em língua comum, religião, história comum, costumes e leis. Tais relações se tornam especialmente manifestas na medida em que elas próprias constituem o espaço em que os diferentes membros de um grupo se relacionam e interagem entre si [Arendt (1999, p. 285)].





A autora agradece aos colegas do BNDES que leram o texto e fizeram valiosos comentários e sugestões: Paulo Moreira Franco, Paulo Guimarães, Daniela Arantes, Fernanda Thomaz e Eduardo Kaplan. Ao GeoBNDES, o apoio na elaboração dos cartogramas. Agradecimentos especiais à equipe do Gabinete da Presidência/Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos (GP/SAR), que participou de todo o processo de elaboração: Helena Lastres, Walsey Magalhães, José Eduardo Andrade, Marcelo Machado, Cristina Lemos e o estagiário Luiz Felipe Caldas. Agradece, ainda, a leitura crítica ao irmão, sociólogo e professor Gustavo Falcón.

## Resumo

Este artigo aborda a retomada do debate da dimensão regional do desenvolvimento nas políticas públicas no século XXI. Partindo da literatura existente, mostra como as políticas de desenvolvimento implantadas no Brasil, sob o signo do desenvolvimento e da equalização das desigualdades regionais nas décadas de 1970 e 1980, se enredaram em contradições entre discurso e prática, alcançando resultados opostos aos objetivos declarados nos planos. Constatando que a retomada do planejamento do desenvolvimento e de sua dimensão regional no Brasil ainda esbarra em problemas conceituais e metodológicos, o artigo tem como objetivo central apresentar uma proposta metodológica concreta para tratar essa questão, baseada no conceito de território. No artigo, território é definido como o ambiente tangível para representar relações históricas e socialmente construídas pelas pessoas, incluindo nesse rol as relações econômicas, políticas, institucionais e culturais. O conceito de rede de cidades e a metodologia Região de Influência das Centralidades (Regic) são então apresentados como os instrumentos capazes de revelar esse caráter dinâmico das relações de poder inscritas no território a partir da visualização dos fluxos de mercadorias, pessoas, capitais e informação. Com base em experiências já financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e utilizando o caso concreto do estado de Sergipe, o presente trabalho conclui que a natureza dinâmica dessa nova forma de abordar o planejamento do desenvolvimento transforma o planejamento do investimento público de maneira irreversível em algo tangível e compreensível pelos não iniciados nas técnicas orçamentárias, contábeis e de planejamento orçamentário. Facilita a gestão participativa, projeta um futuro socialmente mais justo na ocupação do território, com distribuição mais equânime das oportunidades e mais adequada, do ponto de vista ambiental, e exige o remodelamento das relações de poder, levando à pactuação com os atores locais e à construção de novo arcabouço fiscal e normativo.

Maria Lúcia de Oliveira Falcón é assessora da Presidência do BNDES, doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Economia e agrônoma pela Universidade Federal da Bahia e professora de Economia da Universidade Federal de Sergipe.

## 1. Introdução

Este texto pretende pôr em discussão uma nova maneira de olhar a questão do desenvolvimento, por meio da compreensão de que o espaço geográfico é o ambiente tangível para representar relações históricas e socialmente construídas pelas pessoas, incluindo nesse rol as relações econômicas, políticas, institucionais e culturais. Em palavras mais simples, usar mapas e cartogramas para enxergar fluxos de pessoas, mercadorias, conhecimento e cultura que definem os meios e as formas de exercício do poder. Sem o auxílio dos mapas e cartogramas, fica mais difícil e complexa a comprovação dessas relações, até porque as diferentes doutrinas e teorias irão buscar explicações as mais variadas para ocultar ou justificar as desigualdades regionais e territoriais, impedindo a formulação de políticas simples, objetivas e de impacto perceptível no ciclo de gestão de um ou dois governos (o que no Brasil atualmente significa quatro ou oito anos).

Além dessa nova maneira de representar e interpretar as relações econômicas e sociais no espaço geográfico, este texto ousa propor uma política de ordenamento econômico do território com base no planejamento da rede de cidades. Essa ferramenta transforma o planejamento do investimento público de maneira irreversível em algo tangível e compreensível pelos não iniciados nas técnicas orçamentárias, contábeis e de planejamento orçamentário, de maneira geral. Ela tem o benefício extra de permitir que políticos, cidadãos, gestores e acadêmicos possam olhar o mapa e debater as mudanças que desejam implantar nos fluxos e nas relações espaciais, lutando pelo desenvolvimento de seu território ou região.

Para tanto, o texto ficou dividido em mais três capítulos, além desta “Introdução” e da “Conclusão”, que tratam, respectivamente, de um referencial teórico básico para guiar o aprofundamento do tema, seja no campo da geografia, do planejamento urbano e regional, da economia ou da sociologia; da apresentação da metodologia do estudo Região de Influência das Centralidades (Regic), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e da proposta de uma nova política pública voltada ao ordenamento integrado do território nacional, com impactos no meio ambiente, na qualidade de vida, na geração de emprego e renda, além de ofertar benefícios na democratização das relações de poder e na construção de uma visão de longo prazo, tão necessária à própria construção do sentido de nação no Brasil.

## 2. Referencial teórico

No que tange à história recente das políticas voltadas à rede de cidades, além dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cita-se o texto de

Steinberger e Bruna (2001), que analisa a experiência de política para ordenamento territorial vigente entre 1975 e 1986, em um programa que “visava promover as cidades de porte médio a centros estratégicos da rede urbana nacional” (p. 46), fazendo um resumo histórico dessas políticas urbanas desde a década de 1960. Em concordância com Bielschowsky (1988), que analisa a política desenvolvimentista do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as autoras concluem de forma contundente:

Portanto, a política urbana tinha função compensatória e corretiva. Surgiu como uma política de atendimento a carências, isto é, antidéficit de serviços coletivos. Essa postura também visava responder a um começo de perda de poder do partido do governo da ditadura (Arena) em relação à oposição (MDB), especialmente em alguns dos maiores aglomerados urbanos do país, as regiões metropolitanas.

Além disso, a política urbana postulava a desconcentração geográfica, mas a política econômica buscava um novo patamar de substituição de importações, com ênfase nos setores de bens de capital e insumos básicos, que possuíam caráter nitidamente reconcentrador em termos espaciais. Isso equivale a reconhecer uma contradição entre os discursos das políticas enfeixadas no mesmo plano de governo [Steinberger e Bruna (2001, p. 46)].

O que essas autoras evidenciam é a contradição entre as necessidades da industrialização, com o modelo da substituição de importações, e as necessidades sociais da maioria da população, com oferta de serviços (inclusão pelo direito) e oportunidades de geração de renda (inclusão pela renda). O primeiro movimento, a substituição de importações, foi baseado nos critérios da localização das firmas. E o segundo movimento, atendimento parcial às necessidades sociais, foi baseado na “invisibilidade” dos pobres, afastando dos centros urbanos as populações carentes, as quais se tornaram ou rurais ou periféricas. Brotam personagens característicos desse meio social: o boia-fria, o favelado, o sem-terra, o morador de rua, os meninos de rua. Tanta desigualdade é característica do fordismo periférico,<sup>1</sup> cujo mercado de consumo de massas só alcança uma reduzida classe média e cumpre papel específico na divisão internacional do trabalho, que não prevê o domínio da tecnologia. Além da exclusão social e bancária-creditícia, a metropolização e a favelização são também elementos componentes desse cenário de economia fordista periférica e subordinada.

Artigo sobre cidades médias brasileiras elaborado por Pereira e Lemos (2003) corrobora os resultados da política do II PND sobre a rede de cidades, pois a tipologia resultante da análise mostra uma “divergência bem acentuada entre as características urbanas e industriais das cidades médias localizadas nas regiões menos desenvolvidas e aquelas pertencentes às regiões mais desenvolvidas” [Pereira

<sup>1</sup> Ver Lipietz (1971).

e Lemos (2003, p. 127)]. A heterogeneidade dos agrupamentos de cidades médias, segundo os autores, não permite uma política padronizada de desenvolvimento urbano-regional. No entanto, da cidade, como polo irradiador de mudanças, pode advir a solução dos problemas relacionados ao subdesenvolvimento, beneficiando seu entorno.

No caso de retomada do planejamento nacional do desenvolvimento regional, as políticas públicas poderiam acelerar esse processo através da melhoria da infraestrutura urbana das cidades sob a área de influência desses pólos, tanto no que se refere à infraestrutura de acessibilidade, como no que diz respeito à capacitação social, inclusive em termos de mudanças no arranjo institucional local, em geral muito rígido para impulsionar as reformas urbanas. Do ponto de vista de política industrial, o direcionamento seria no sentido de estimular os arranjos produtivos como unidade de intervenção, não concentrando o foco na firma individualmente, cujo objetivo seria a ampliação geográfica dos encadeamentos intersetoriais dentro da região [Pereira e Lemos (2003, p. 160)].

Mais recentemente, estudo de 2008 financiado pelo Ministério do Planejamento observa uma nova regionalização do Brasil, com base em critérios como densidade demográfica, indicadores sociais e econômicos e biomas predominantes. Foram mapeadas seis novas regiões: (i) o conjunto Sul-Sudeste do país, cortado ao meio pelas condições de pobreza e de riqueza; (ii) o litoral, separado pela densidade demográfica maior; (iii) o bioma amazônico (ocupando quase toda a porção norte do país); (iv) o semiárido em polígonos específicos; o Centro-Oeste dividido em dois – (v) o mais denso e desenvolvido com ligações ao Sul e Sudeste e (vi) o menos denso e mais pobre ao norte. Uma proposta de vetores de desenvolvimento regional foi também elaborada, intuindo um futuro de redução de desigualdades entre as regiões. Uma rede de cidades serviria de suporte à construção desse cenário desejado. Os detalhes desse plano estratégico podem ser vistos na Figura 1.

Outro estudo recente que incorpora um exercício de projeção da rede de cidades brasileiras foi realizado por Simões e Amaral (2011). Com base no estudo do IBGE sobre as centralidades nos anos de 1993 e 2007, os autores constroem um modelo econométrico e projetam o futuro da rede de cidades para 2020, levando em conta o comportamento de indicadores demográficos e os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A principal conclusão é o surgimento de uma rede urbana policêntrica, com maior ou menor qualificação conforme a região onde se localiza, avançando rumo ao “arco de ocupação Centro-Norte”, ao Nordeste não litorâneo e ao interior do Centro-Sul. Nas projeções feitas e testadas, essa tendência seria confirmada e intensificada por meio dos investimentos do PAC.

Este reforço dos resultados da tendência puramente demográfica aponta para uma hierarquia urbana menos explosivamente convergente, e mais realista, com as conseqüentes

implicações de políticas econômicas daí derivadas. A principal urgência de se repensar a territorialização dos investimentos em serviços públicos (saúde, educação, segurança), serviços produtivos (financeiros, comunicações) e principalmente infraestrutura urbana (saneamento, habitação, estrutura viária), passando a se levar em consideração – sistematicamente – a emergência de um novo e consistente Brasil urbano, fora das áreas metropolitanas e em direção ao interior do país. Evitar a reprodução das mazelas vividas pela população residente nestas últimas áreas, mazelas estas em muito derivadas da conjugação de escalas populacionais em escala metropolitana e deficiência na oferta das condições básicas de vida, é tarefa urgente, que como toda dimensão estrutural do desenvolvimento deve ser pensada a médio e longo prazo. O grande desafio é que, mais que o “longo”, o “médio prazo” já chegou [Simões e Amaral (2011, p. 578)].

Figura 1. Bases da visão estratégica



Fonte: Brasil (2008).

Finalmente, seria importante comentar a classificação dos municípios brasileiros elaborada pelo Ministério da Integração, com a finalidade de orientar políticas de enfrentamento às desigualdades regionais, que compõem a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Comparando os indicadores renda domiciliar média *per capita* e a taxa de crescimento médio anual do Produto Interno Bruto (PIB), as microrregiões são enquadradas na tipologia que aparece na Figura 2 e no Cartograma 1.

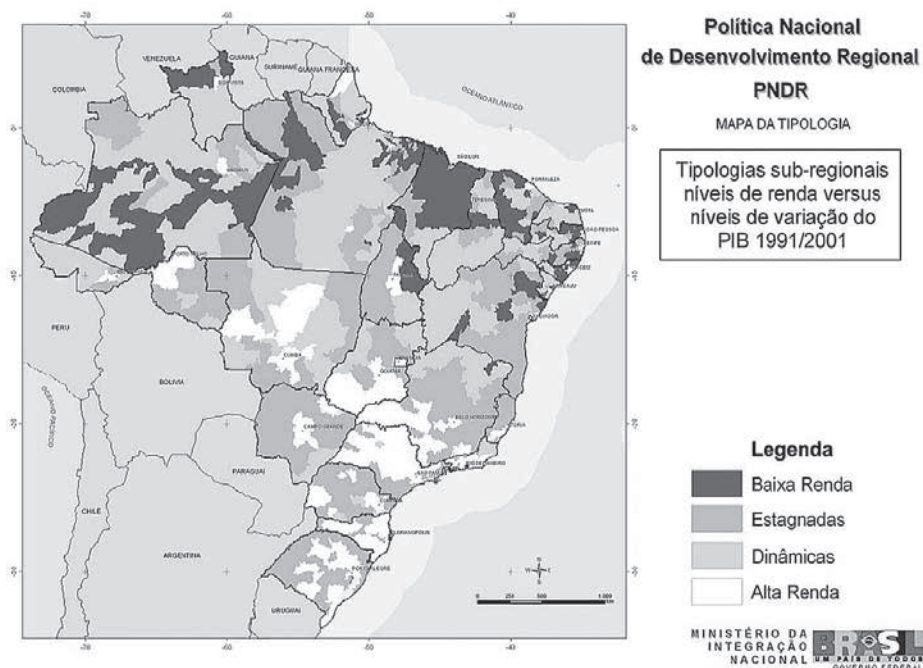
De maneira geral, os modelos e análises apresentados trazem algumas dificuldades para o planejamento regional e territorial: em primeiro lugar, baseiam-se em indicadores e classificações estáticos, que ou se constroem sobre um passado, ou congelam a condição atual das cidades e territórios brasileiros. Além disso, no caso da PNDR, uma cidade de renda alta pode esconder uma periferia de baixa renda.

Figura 2. Nível de renda domiciliar média *per capita*

Variação do PIB		Alta 4º quartil	Média superior 3º quartil	Média inferior 2º quartil	Baixa 1º quartil
	Alto 25% superiores	Alta renda	Média renda superior Dinâmica	Média renda inferior Dinâmica	Baixa renda Dinâmica
	Médio		Média renda superior Estagnada	Média renda inferior Estagnada	Baixa renda Estagnada
	Baixo 25% inferiores		Média renda superior Estagnada	Média renda inferior Estagnada	Baixa renda Estagnada

Fonte: Brasil (2007).

Cartograma 1. Mapa da tipologia – Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Fonte: Brasil (2007).

Em segundo lugar, uma análise mais realista quanto às relações econômicas, sociais, políticas e culturais que permeiam uma região ou território deve levar em conta os fluxos materiais e imateriais que se deslocam no espaço geográfico. De que adianta ofertar taxas e condições especiais de financiamento para as empresas se instalarem em territórios sem serviços de saúde, de educação, de comunicação, sem rodovias, ferrovias ou portos?

Em terceiro lugar, indicadores estáticos são de grande valor, porém nem todas as informações sobre um território e suas relações podem ser medidas dessa forma.



Uma nova maneira de representar as relações econômicas e sociais é necessária para captar processos decisórios, definir áreas de influência e planejar os investimentos para ordenar o território em relação aos fluxos que o delimitam.

Pode-se alcançar essa nova maneira de ver o território no processo de planejamento regional e territorial, integrando o mundo urbano e o rural, por meio do estudo Regic, realizado pelo IBGE.

Existem diferentes maneiras de referir o espaço geográfico, transformado pelo ser humano enquanto ocupa e usa o mundo para sua sobrevivência e para o atendimento de necessidades cada vez mais complexas, do ponto de vista sociocultural e político. A base de toda a compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, com as desigualdades sociais e espaciais que lhes são características, segundo Furtado (1984), encontra-se muito mais nos condicionantes culturais e políticos que nos recursos naturais. Milton Santos<sup>2</sup> trouxe uma perspectiva sobre território inteiramente atualizada com a nova tecnologia de informação e comunicação, apresentando redes de poder e decisão virtuais, nos campos cultural, político e econômico. As condições econômicas materiais seriam parte estrutural de uma flecha do desenvolvimento, para a qual só a cultura e a política podem dar impulso e definir sua direção e alcance. Como a cultura manifesta-se nos valores e instituições (regras de comportamento não escritas), a política é o campo preferencial para a promoção de cooperação em torno de metas de desenvolvimento. A capacidade de cooperar na resolução dos problemas coletivos é um dos indicadores de desenvolvimento, como já explicavam North (1990) e Erber (2004).

Dentre as muitas aplicações dessa compreensão que relaciona espaço, cultura, conhecimento e produção, as políticas públicas voltadas aos arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais destacam-se pela atualização de agendas econômicas e pela coesão proposta para a atuação dos setores público e privado, observando a infraestrutura econômica, do conhecimento e a infraestrutura social.

De acordo com Lastres *et al.* (2010), a abordagem de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos oferece um novo instrumental para compreender e orientar o desenvolvimento industrial e tecnológico. Entende-se a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências. Isso explica por que as novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo visam mobilizar esses elementos, com o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

O enfoque abrange conjuntos de atores econômicos, políticos e sociais e suas interações, incluindo: empresas produtoras de bens e serviços finais e fornecedoras de matérias-primas, equipamentos e outros insumos; distribuidoras e

---

<sup>2</sup> Especialmente em Santos (2006).



comercializadoras; trabalhadores e consumidores; organizações voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, informação, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; apoio, regulação e financiamento; cooperativas, associações, sindicatos e demais órgãos de representação.

A visão sistêmica abrange atores e atividades produtivas e inovativas com distintas dinâmicas e trajetórias, desde as mais intensivas em conhecimentos até aquelas que utilizam conhecimentos endógenos ou tradicionais; de diferentes portes e funções, originários dos setores primário, secundário e terciário, operando local, nacional ou internacionalmente.

A ênfase no local levou ao desenvolvimento do termo mais amplamente difundido de arranjos produtivos locais (APLs). Isso se deve ao fato de que as atividades produtivas e inovativas são diferenciadas temporal e espacialmente, refletindo o caráter localizado da assimilação e do uso de conhecimentos e capacidades, resultando em requerimentos específicos de políticas.

Além disso, farta bibliografia no campo do desenvolvimento local e regional associa o “burburinho das cidades” à constituição de redes relacionais, à codificação de conhecimentos tácitos e à difusão de tecnologias. A rede urbana estabelece alguns limites e determina condições sistêmicas ao desenvolvimento. Para além da manutenção do sistema urbano em boas condições funcionais, uma política urbana consistente e dinâmica, capaz de acompanhar as transformações rápidas às quais o ambiente urbano está sujeito, deve cuidar da **organização do território**, com seus fluxos complexos de pessoas, mercadorias e cultura.

A organização do território, portanto, está especificamente relacionada a um modo de ocupar o espaço geográfico, que, por sua vez, é definido pelas estratégias de reprodução do capital e suas prioridades de investimentos públicos e privados. Os *loci* dos investimentos materializam as relações de poder econômico, político e social. O processo de formação econômica e social de uma nação vai desenhando sua rede de centralidades responsáveis, em última instância, pela gestão do território.

Outro aspecto a considerar é que a organização do território por meio da rede urbana reforça a organização e o planejamento da produção, normalmente discutidos e considerados apenas em seus aspectos setoriais, desarticulados com o sistema social e ambiental que lhe dá substrato. Na melhor das hipóteses, só se levam em consideração os aspectos social e ambiental de um projeto de investimento naquilo que pode ser expresso em resultados ou penalidades financeiras e patrimoniais. Esse pensamento está se tornando obsoleto, e em vários setores o cálculo do valor agregado pela produção já pode ser subtraído do valor das perdas sociais e ambientais. Sem abrir mão do conhecimento setorial, é preciso articular esse conhecimento com outros, advindos do território, e que se expressam de forma tangível ou intangível em tecnologias adaptadas, capacidade de cooperação,

relações de poder e formas de gestão, todos eles fatores de maior ou menor sucesso de um empreendimento produtivo.

Assim, não existe antagonismo entre a visão setorial e a visão territorial, pois essa última agrega valor ao conhecimento setorial, permitindo observar espacialmente as diversas etapas do ciclo de acumulação e os fluxos de mercadorias, informações, recursos humanos e financeiros que acontecem ao longo deste processo [Lastres, Lemos e Falcón (2014, p. 653)].

Na federação brasileira, o ente que encarna mais diretamente essa responsabilidade sobre o território é o município, entretanto os governos estadual e federal têm competência constitucional em muitas áreas e recursos para intervir na vida das cidades. O predomínio político e fiscal da União e dos estados tem posto em primeiro plano a política econômica (nela incluída os objetivos de estabilidade monetária, capacidade fiscal e geração de emprego), bastante desvinculada da dimensão espacial, e, mais ainda, afastada de um plano estratégico de desenvolvimento nacional que pense a industrialização com base nas regiões e nos territórios. Por questão de justiça, deve-se considerar que muitos investimentos em logística, projetados no âmbito do PAC, têm caráter regional ou integrador do território nacional. No entanto, são empreendimentos que reforçam tendências já consolidadas de fluxos produtivos, que não conseguem projetar ações de médio e longo prazos para o desenvolvimento de seus entornos e menos ainda para os “vazios” econômicos (enquanto espaços sem investimentos previstos). A política urbana e investimentos públicos têm tido caráter muito mais “compensatório e corretivo” como dizem Steinberger e Bruna (2001), em uma busca de cobrir defasagens entre demanda e oferta de serviços públicos urbanos e moradia, a maioria delas detonada por investimentos decididos em outro nível de poder e que não consideram as necessidades locais.

Em artigo que sintetiza sua vasta experiência, Raquel Rolnik avisa que o pacto federativo brasileiro criou um arcabouço legal e normativo que definitivamente não se adéqua à condição real dos entes subnacionais municipais. O resultado é a renovação da exclusão administrativa da maioria das cidades do mercado de investimentos e oferta de serviços, levando à reconcentração espacial da riqueza e à reprodução das desigualdades no território, em uma totalidade que integra o urbano e o rural no mesmo mar de problemas ambientais e sociais. Reforma agrária e reforma urbana são duas faces da mesma exclusão social.

Se por um lado é verdade que a maioria dos municípios brasileiros carecem de uma estrutura mínima de gestão, não apenas no campo do controle urbanístico, mas em todas as esferas, esta a nosso ver é apenas uma e, ousar dizer, talvez não a mais importante das dimensões do problema. A princípio aqueles que atribuem à baixa capacidade institucional local consideram que temos no país um marco regulatório do controle do uso e

ocupação do solo desenvolvido e adequado para garantir um desenvolvimento urbano equilibrado e que este não é aplicado por incompetência ou fraude dos gestores públicos.

Examinemos entretanto mais atentamente a questão: é fato que a grande maioria dos 5.564 municípios no país possuem estruturas administrativas próprias acanhadas e pouco preparadas e/ou poucos recursos humanos, financeiros e operacionais para operá-los. A maior parte dos municípios tem também pouco acesso às fontes de recursos – via transferências voluntárias dos governos estaduais ou federal ou financiamentos via bancos públicos para captar financiamentos ou dinheiro a fundo perdido para melhorias urbanísticas ou institucionais, mesmo aquelas destinadas para a melhoria da capacidade de gestão municipal. É fato também a baixíssima captação das fontes de receita própria e, conseqüentemente, a enorme dependência de transferências por parte dos governos estaduais e federal. Desta forma, os municípios vivem uma espécie de círculo vicioso onde sua precariedade institucional para cumprir o marco regulatório da gestão administrativa, financeira e urbanística também funciona como bloqueio para acesso a meios para superar esta precariedade [Rolnik (2008, p. 1)].

Raquel Rolnik também descortina a correlação de forças que têm moldado, historicamente, a sociedade brasileira. A política traduz em leis e normas a relação entre Estado e sociedade; e onde há uma forte base patrimonialista e estamental, como no caso brasileiro, a manutenção do poder por parte de segmentos da sociedade exige a manutenção da exclusão social e administrativa-burocrática da maioria da população e dos entes subnacionais municipais.

São inúmeros os exemplos que podemos dar: é comum a situação de municípios permanentemente no CAUC, municípios que não conseguem preencher os requisitos e formulários para acessar programas destinados para seu aperfeiçoamento institucional como o PNAFM e PMAT2. Porém, para entender o círculo vicioso da precariedade, é fundamental examinar a natureza e características de nosso marco regulatório e seu funcionamento no quadro político-institucional do país, assim como os limites e possibilidades do modelo federativo brasileiro [Rolnik (2008, p. 2)].

Maciel (1996), ao estudar o “milagre italiano” (avanço tecnológico e socioeconômico em plena crise fiscal e com um dos maiores déficits públicos do mundo, nos anos 1980) – que acontece, segundo ela, entre a inércia estatal e o dinamismo social –, encontra um ambiente favorável à inovação e à mudança social graças a fatores externos ao sistema de Ciência e Tecnologia (C&T). São eles: a fusão histórica da arte com a técnica, ou seja, a cultura e seus elementos estéticos gerando inovações funcionais; o “familismo” enquanto instituição predominante para o empreendedorismo e a cooperação, para o bem (produção e inovação, partidos políticos) e para o mal (o crime organizado); e a fragmentação geopolítica do território nacional italiano, entendido como um grau elevado de diversidade cultural e sentimentos de pertencimento a espaços subnacionais. No Brasil, haveria muita

coisa em comum com esse padrão: a falta de *fede pubblica* (confiança cívica), que Faoro (1980) relaciona com a existência de um estamento patrimonialista que se apropria do Estado; a predominância dos vínculos sociais familistas, embora no Brasil o conceito de família seja ampliado para incluir agregados da “casa grande” da fazenda; e uma grande diversidade cultural em espaços subnacionais, meso ou microrregionais. Falta-lhe a valorização do elemento empreendedor e o reconhecimento da cultura associada à técnica: ambos são frágeis no sistema institucional (costumes não escritos) brasileiro, por questões coloniais de elites bovaristas subordinadas econômica e culturalmente aos países centrais. A academia brasileira está devendo à nação, com honrosas exceções, a formulação de soluções para os problemas nacionais com base na cultura e na adaptação ao ambiente social em que vive.

Uma dessas dívidas acadêmicas está no campo de conhecimento da economia regional e urbana, associada à geografia e à sociologia. Trata-se da carência de instrumentos de pesquisa que tragam como consequências novas maneiras de planejar o desenvolvimento adequado às exigências das novas territorialidades que surgem com a revolução informacional e a era do conhecimento, com suas redes de poder. Em suma, propor caminhos inovadores para as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

A própria pesquisa e o planejamento estão exigindo tratamentos diferenciados que respeitem idiossincrasias e características regionais mais profundas. Continua imprescindível refletir sobre formas atuais que as divisões do Brasil assumem, porquanto geralmente se vinculam às desigualdades econômicas que impregnam paisagens e territórios, assim como dialogam com distintas experiências de produção de riqueza, inclusive aquelas que se aproveitam das janelas de oportunidade criadas pela globalização [Matos (2005, p. 20)].

Por que as cidades são importantes para o planejamento do desenvolvimento? Hall (2013) oferta algumas respostas: elas são pontos nodais para o desenvolvimento territorial e são também a chave para a estabilidade social, pois onde mora a maior parte da população é necessário ofertar qualidade de vida, sob pena de explodirem pressões e revoltas. O funcionamento da cidade faz convergir e difundir tecnologias de transporte, saneamento, comunicações, logística, conhecimento, habitação, saúde, construção civil, entre muitas outras. Principalmente, a cidade cria tecnologias sociais de cooperação, intensifica a transmissão de conhecimento tácito e codificado, cria burburinho, forma redes relacionais e convergências culturais. Em outras palavras, elas são centros de poder sobre o território.

Enquanto parte de uma hinterlândia, um centro urbano é dependente daqueles que lhes são hierarquicamente superiores, uma vez que é necessário o acesso a bens e serviços que não estão disponíveis localmente. Já ao fazer parte de uma rede, a cidade ganha inde-

pendência do seu contexto imediato, relacionando-se a processos econômicos em outras escalas, gerando e realizando atividades produtivas novas e criativas [IBGE (2014, p. 14)].

Harvey (2014) explica que, ao pensar a cidade que se deseja, na verdade, as pessoas estão pensando sobre quem desejam ser. Portanto, o direito de escolher seu destino e o direito de escolher o destino do lugar onde se vive são dois lados da mesma moeda. Ao criar seu território no espaço, o ser humano reinventa a si mesmo. Talvez mais importante seja compreender que esse é um direito coletivo, que a invenção e reinvenção da cidade são feitas de forma coletiva, o que não significa ausência de conflitos, ao contrário. Os conflitos podem se dar pelo acesso a: moradia, serviços, consumo, diferenças culturais e práticas de uso e ocupação do solo. A gestão do território incorpora o urbano e o rural em uma totalidade complexa de fluxos materiais e imateriais que distribui a riqueza e as oportunidades de forma desigual.

É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida [Harvey (2014, p. 247)].

Matos (2005) revisa o conceito de urbano e avança na análise sobre as formas e modos como o conceito se expressa no Brasil, desde as origens coloniais, em que foi pautado pelo rural e a ele subordinado, até o século XX, quando as metrópoles litorâneas reproduzem desigualdades e abrangem áreas que superam a dicotomia aparente campo-cidade para alcançar a totalidade do território. Mas essa capacidade das cidades de funcionar como centros de poder para um território não se traduz em homogeneidade, ao contrário.

As mega-estruturas urbano-industriais, as paisagens citadinas do século XX, as metrópoles ou cidades mundiais prefiguram bem essa exigência [fator homogeneizador]? Ou pode-se vislumbrar o urbano com suas dimensões de hegemonia, mas também permeado de manifestações intrinsecamente heterogêneas? Se o Brasil internaliza uma urdidura sócio-cultural complexa, não soaria pertinente investigar teórica e empiricamente a existência dessa polifonia nas cidades e regiões? O urbano brasileiro acumula suficientemente parte dessas misturas a ponto de introduzir a visão de um Brasil polimórfico, no qual coexistam múltiplas manifestações da modernidade e de arcaísmos históricos, não raro readaptados a novos contextos [Matos (2005, p. 32)].

Assim, após tantas reflexões de diferentes áreas do conhecimento, a pergunta é: se a pretensão é enxergar as relações de poder no território e, por meio do planejamento participativo, pactuar novas distribuições de oportunidades produtivas, inovativas, sociais e ambientais, que instrumentos estão disponíveis para uso ime-

diato aos movimentos sociais, ao gestor público ou ao empreendedor? Sem dúvida, um dos instrumentos de planejamento territorial e regional mais interessantes, e que passou recentemente por uma nova conceituação, é o estudo Regic.

### 3. Metodologia Regic: conceitos, instrumentos e resultados

O IBGE considera “região de influência de uma centralidade” aquele território resultante de um processo de formação histórica, dotado de coesão territorial, laços culturais e identidade que pode estar relacionada a características naturais e sociais. As regiões de influência formam redes de cidades, nas quais o espaço dos fluxos comanda o processo econômico de organização do território, mas esse espaço está conectado de maneira desigual. As redes de cidades têm grande força de transformação do território e raramente isso é considerado pelo planejamento econômico e social do desenvolvimento. As cidades sempre deveriam ser compreendidas em conjunto, observando suas relações com outras cidades e com os espaços rurais e seus povoados ou distritos. Elas são como nós em um sistema neural, estabelecendo fluxos no espaço, de onde vêm e para onde vão convergindo informações, pessoas, mercadorias, costumes, normas, cultura.

O estudo publicado pelo IBGE em 2007 intitulado Região de Influência das Centralidades (Regic) constituiu uma nova visão sobre o território brasileiro, nem tanto pela hierarquia das centralidades, mas pela abordagem que considera o fluxo entre elas para estabelecer essa classificação. Segundo o IBGE, os objetivos do Regic são: hierarquizar os centros urbanos, delimitar as regiões de influência associadas aos centros urbanos, compreender a articulação entre as cidades e subsidiar o planejamento e as decisões quanto à localização das atividades econômicas de produção e consumo, das atividades culturais, dos serviços públicos, entre tantas outras possibilidades.

Conforme Jacobs (1970), a economia urbana tem uma dinâmica própria a partir de sua capacidade de produzir e abastecer sua área de influência. Milton Santos agrega às redes de informação e comunicação a área de influência de uma cidade, sua rede virtual de relações, subordinadas ou de dominação, definindo cidades com poder de decisão sobre outras, inclusive cidades globais, em conexão com outras cidades do mundo. Ele lembra que as novas tecnologias podem pôr, na mesma rede, cidades não contíguas do ponto de vista geográfico, diante dos fluxos internacionais de capital, cultura e poder.

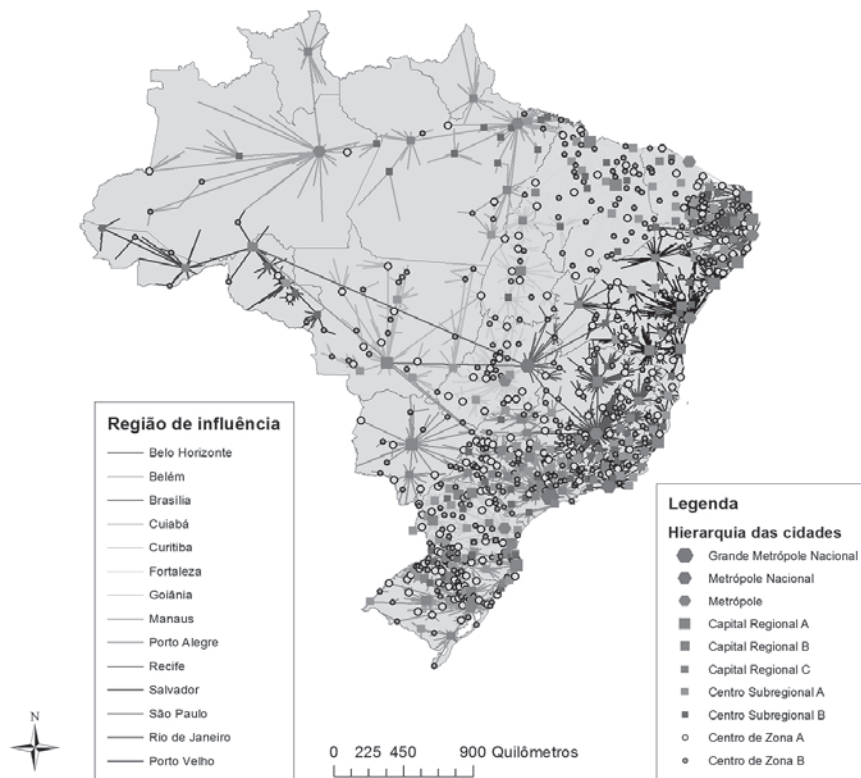
Assim, “a rede urbana é uma síntese de muitas outras redes materiais e imateriais, e as cidades são seus nós” diz Stenner (2014, p. V). A hierarquia dessa rede é definida “a partir da análise da gestão pública e empresarial que mantém relações de controle e comando entre centros urbanos, propagando decisões,

definindo relações e destinando investimentos” (p. V). Há também as redes não hierárquicas, “definidas a partir da análise das relações horizontais entre as cidades, de complementaridade, que podem ser explicitadas pela especialização produtiva, pela divisão funcional de atividades, e pela oferta diferencial de serviços” (p. V).

De fato, há uma erosão do Território Nacional enquanto unidade essencial de organização da economia. Com a emergência das redes, sua arquitetura passa a ter um componente muito importante de fluxos transfronteiriços, com uma mobilidade expandida do capital. Por outro lado, a necessidade de coordenação de processos produtivos descentralizados aumenta a importância das atividades de gestão do território, que se concentram nas grandes cidades – daí a necessidade dos estudos dos interrelacionamentos urbanos. A centralidade urbana vai se definir, presentemente, não apenas no acúmulo de funções centrais, mas pela capacidade de desenvolver a infraestrutura necessária para abrigar atividades inovadoras e de alto nível, de ser um centro de comando e controle das redes [IBGE (2014, p. 12)].

As centralidades são classificadas pelo IBGE em diversos níveis e subníveis, desde a única grande metrópole nacional (São Paulo), à qual se juntam outras 15 metrópoles, passando por capitais regionais, capitais sub-regionais e centros de zona, conforme mostra o Cartograma 2.

**Cartograma 2. Rede Urbana Brasil, 2007**



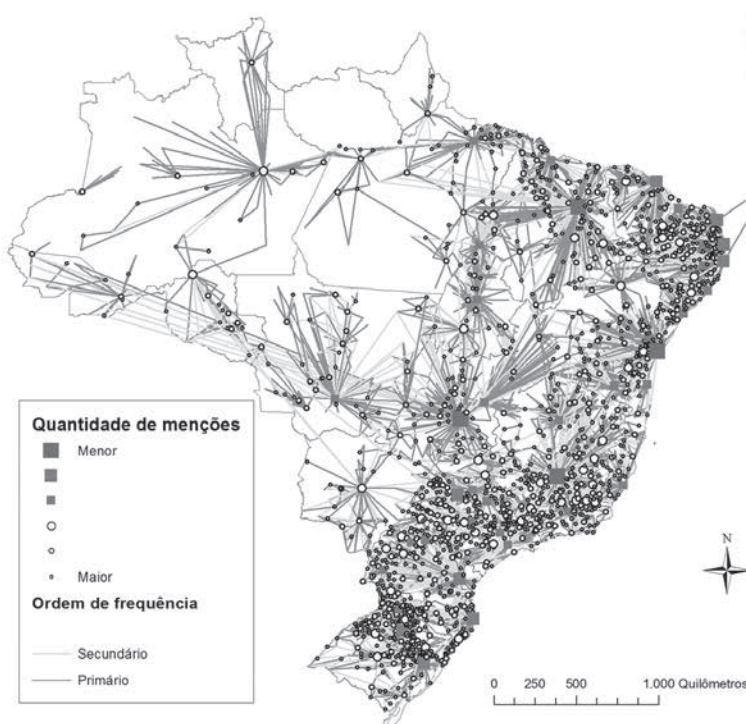
Fonte: Regic – IBGE (2007).



Todas as cidades consideradas nessa hierarquia exercem, em maior ou menor grau, poder sobre outras cidades com as quais se relacionam, constituindo centros de gestão do território brasileiro. São assim consideradas por agregar poder de decisão empresarial, poder de decisão do setor público e por ofertar equipamentos e serviços diferenciais, que atraem as pessoas e as empresas para sua rede. Nas palavras de Stenner, são “Cidades onde se localiza grande diversidade de órgãos do Estado e sedes de empresas, e a partir das quais são tomadas decisões que afetam direta ou indiretamente um dado espaço” (2014, p. V).

Nos centros de gestão do território, as áreas de influência foram estabelecidas com base em dados secundários, onde existem órgãos federais, sedes empresariais e oferta de bens e serviços. Nas demais 4.625 cidades, foi feita uma pesquisa levantando informações sobre os deslocamentos em busca de bens ou serviços. Os temas investigados foram: transporte público, aeroportos, ensino superior, compra de bens, serviços de saúde, lazer e comunicações (edição de jornais locais). Um exemplo desses fluxos que definem hierarquias pode ser visto no Cartograma 3, que mostra os deslocamentos por serviços de saúde. O lado humano desses deslocamentos aparece nas estatísticas de óbitos maternos, ocorridos durante a busca de serviços de saúde na hora dos partos, no Cartograma 4.

**Cartograma 3.** Área de influência das cidades, deslocamentos por serviços de saúde, 2007





**Cartograma 4.** Área de influência das cidades, deslocamentos e óbitos maternos, 2008-2011\*



Fonte: Brasil (2012).

\* Para 2011, dados são preliminares.

De maneira eloquente, os cartogramas do Regic mostram as desigualdades entre as regiões brasileiras e dentro de cada região. A concentração do poder econômico e político está representada nos cartogramas 5 e 6, com os fluxos de decisão entre pares de cidades do Sudeste e algumas outras metrópoles regionais, no caso da gestão empresarial; e entre Brasília e as metrópoles do Sudeste e algumas metrópoles regionais, no caso da gestão pública. Interessante notar que a gestão empresarial sediada em São Paulo controla cerca de 1,5 milhão de assalariados diretos em todo o território nacional, a gestão empresarial sediada no Rio de Janeiro controla cerca de um terço desse quantitativo e a gestão pública sediada em Brasília controla apenas 340 mil assalariados concentrados principalmente no Centro-Sul e no litoral do país.

As regiões de influência das cidades, para fins de planejamento, podem ser adotadas em três níveis estudados pelo Regic: as áreas ampliadas, onde as mais importantes centralidades definem grandes territórios de influência econômica, política e cultural; as regiões intermediárias, onde as cidades médias devem exercer sua influência e as áreas imediatas de articulação urbana, onde reinam os centros de gestão do território local. É sobre elas que as políticas públicas para o desenvolvimento precisam ser elaboradas, especialmente buscando uma rede de cidades mais bem distribuída e equilibrada, evitando os extremos das cidades desiguais, dos vazios de investimentos e a concentração absoluta em enclaves urbanos pouco sustentáveis.

**Cartograma 5. Ligações da gestão empresarial, 2011**



Fonte: Regic – IBGE (2011).

Cartograma 6. Ligações da gestão pública, 2011



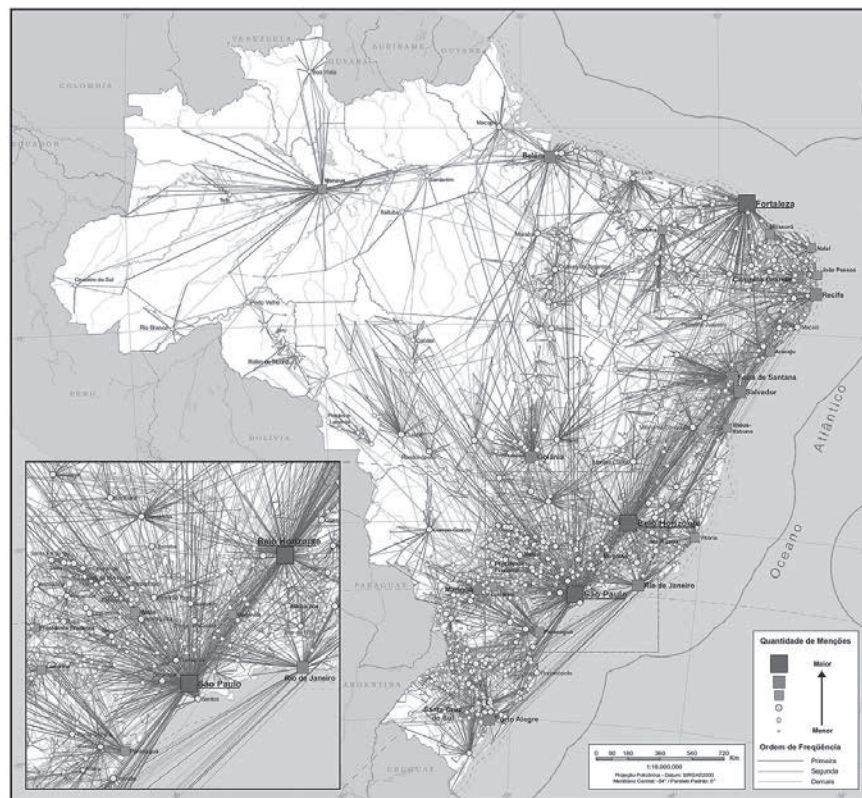
Fonte: Regic – IBGE (2011).

A ideia-força da rede de cidades é a gestão dinâmica do território, a partir do planejamento dos fluxos no espaço, da articulação inteligente e sustentável das funções urbanas e rurais, reduzindo custos e otimizando o uso dos recursos investidos, tanto públicos quanto privados. O Regic oferece a possibilidade de uma nova metodologia capaz de dar suporte ao processo de projetar investimentos e de valorizar a dimensão espacial na análise de custos-benefícios, que definem, em última instância, a viabilidade e a sustentabilidade de um projeto pelas óticas financeira, econômica e social.

Finalmente, para efeito de demonstração, os cartogramas com fluxos materiais e de serviços gerados pelo Regic em 2011 são excelentes para o planejamento econômico, seja da infraestrutura logística, de comunicações, ou para o planejamento da produção setorial e dos investimentos privados. Assim, pode-se observar nos cartogramas 7 e 8 as áreas de influência de centralidades delimitadas por fluxos que comprovam a necessidade de deslocamentos para atendimento de mercados de bens e serviços, como produção agrícola e serviços de educação superior, respectivamente. Esses fluxos e áreas de influência podem ser repensados, replanejados e alterados visando alcançar desde objetivos ambientais (redução da emissão de gases efeito-estufa) a objetivos sociais (oferta de empregos e vagas de nível superior) e econômicos (geração de renda e diversificação da base produtiva).

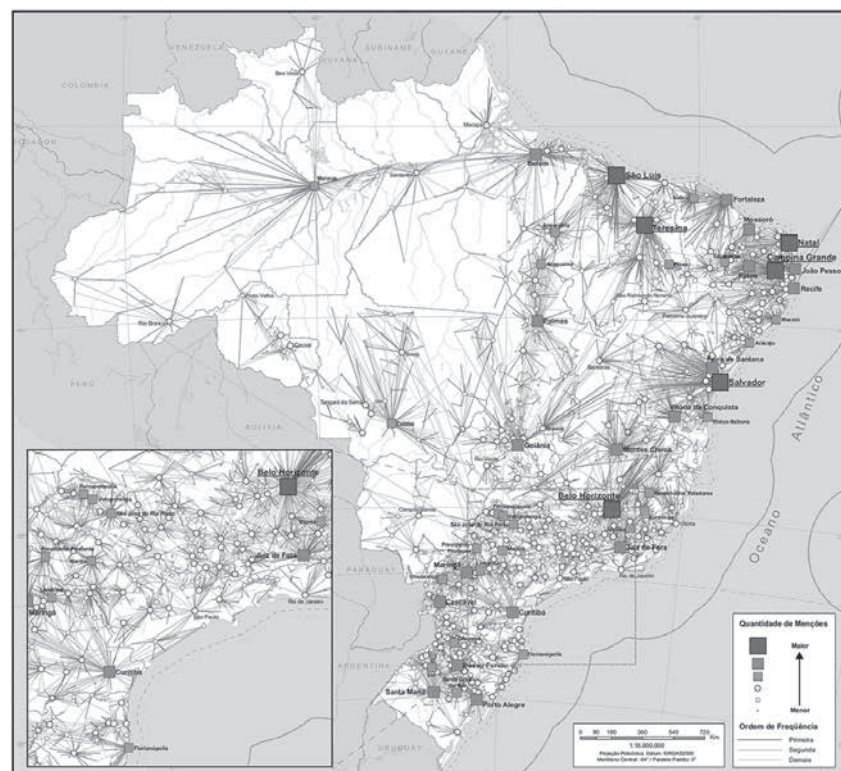


**Cartograma 7. Destino da produção agropecuária – Brasil, 2007**



Fonte: Regic – IBGE (2007).

**Cartograma 8. Deslocamentos para cursos superiores – Brasil, 2007**



Fonte: Regic – IBGE (2007).

#### 4. Proposta de política territorial: a rede de cidades

No âmbito da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em que já existem diversos instrumentos de financiamento ao setor público e privado na promoção do desenvolvimento regional e territorial, propõe-se incorporar a metodologia Regic no planejamento setorial ou espacial dos investimentos. A grande possibilidade é passar a financiar a estruturação de uma rede de cidades mais coesa, equilibrada e fortalecida em aspectos econômicos, políticos, sociais e dotada de sustentabilidade.

A divisão de fontes de recursos e de atores difusores das novas políticas deve se fazer mediante um amplo debate entre bancos públicos e agências de fomento, ministérios e seus órgãos operacionais, representantes de estados e de municípios. Esse é o cenário ideal. Outro cenário mínimo possível é priorizar os entes e territórios que já têm potencial definido para enquadrarem-se nas exigências atuais, ampliando apenas o escopo dos investimentos financiáveis. Infelizmente, tal cenário não mudaria muita coisa em relação aos fluxos que o próprio mercado (como símbolo de relações de poder econômico, político e social) vem definindo, reproduzindo desigualdades, com áreas de vazios e outras de concentração.

Portanto, escolhas devem ser feitas. Pode-se adotar uma prioridade para as cidades que representam centralidades regionais e territoriais (**cidades médias**) ou que têm forte potencial para tornarem-se centralidades com relativamente pouco investimento. Outra possibilidade é adotar um planejamento que contemple **todas as cidades** de uma área de influência, seja território, seja região, independentemente do porte da centralidade. As consequências em relação a volume de investimentos e complexidade dos planos de investimento são diferentes e significativas, em cada um dos casos.

Recuperando o conceito de centralidade, “busca-se compreender como as diferentes regiões e cidades se conectam através da gestão do território e quais são os centros que concentram a capacidade de comando e controle do País” [IBGE (2014, p. 9)]. O poder sobre o território define a hierarquia das centralidades: quanto maior a área de influência, maior o nível da centralidade. Esse poder é medido pelos fluxos que cada centralidade comanda (decisão, mercadorias, pessoas, financeiros, culturais etc.), tanto em relação à complexidade dos fluxos quanto em relação à intensidade. As regiões de influência formam redes de cidades, nas quais os fluxos comandam o processo de organização do território, e a questão principal é que esse espaço está conectado de maneira desigual. Essas diferenças resultam em acesso assimétrico a serviços, oportunidades, informação e renda. Em outras palavras, as diferenças de conexão espacial resultam em diferenças de qualidade de vida, em pobreza e exclusão. **Qual a ocupação do território mais justa socialmente, adequada ambientalmente e viável economicamente?** Esta

é a pergunta principal, à que todos deveriam tentar responder e, com base na resposta, construir as políticas públicas necessárias para sua realização.

#### 4.1 Rede de cidades completa e integrada

As redes de cidades têm grande força de transformação do território e raramente isso é considerado pelo planejamento econômico e social do desenvolvimento. As cidades sempre deveriam ser compreendidas em conjunto, observando suas relações com outras cidades. Assim, é fácil assumir o posicionamento de tratar de forma integral a rede de cidades em um recorte territorial ou regional, uma vez que esse sistema orgânico sem dúvida demanda atenção integrada para elevar, por um lado, a qualidade dos fluxos entre as centralidades, ofertando localmente os bens e serviços necessários à reprodução social e econômica; e, por outro lado, planejando os deslocamentos físicos e virtuais necessários à comercialização de bens e serviços de maior valor agregado, inclusive cultura e conhecimento.

Propõe-se que o BNDES reflita sobre a possibilidade de olhar os diferentes territórios e regiões por meio das redes de cidades, gerando um novo produto de financiamento ao desenvolvimento capaz de potencializar sua contribuição à transformação do território, de forma sustentável e socialmente justa. O que deveria ser apoiado e quais as condições ideais para financiar uma rede de cidades? O escopo do financiamento seria previsto em “*kits* centralidades”, que teriam o caráter de lista de possibilidades e flexibilidade para adequar-se à realidade de cada município. As condições ideais vão exigir simplificação de procedimentos, maiores prazos e valoração de resultados que hoje não são contabilizados. O Banco estaria financiando metas de desenvolvimento, verificáveis em prazos mais longos, e não apenas obras físicas, que poderiam ser consideradas entregas parciais ao longo da vida do plano de investimentos.

A oferta de um “*kit* centralidade” decorre dessa necessidade de **planejar e qualificar os deslocamentos** entre as centralidades. Para todo o conjunto da rede, independentemente do porte da centralidade, planos territoriais de desenvolvimento urbano devem ser elaborados, considerando transporte e comunicação, saneamento, energia, rede de serviços públicos de saúde, educação, assistência e segurança pública, cultura e lazer. O mundo da produção também deve ser planejado, diminuindo custos e substituindo importações ao nível local ou regional. Naturalmente, o instrumento para planejar a economia precisa ver os impactos a montante e a jusante de cada investimento produtivo e as externalidades que precisam ser oferecidas (como formação de mão de obra qualificada), dada a estrutura de mercado dos setores mais dinâmicos.

Voltando à rede de cidades, para os pequenos **centros de zona**, um “*kit* centralidade” mínimo de serviços e produção deve ser considerado, resultando em

investimentos necessários à complementação dos equipamentos já existentes: por exemplo, uma sede municipal deve ter rodoviária, delegacia, escola fundamental e de ensino médio, unidade de pronto atendimento em saúde, creche, mercado municipal, armazém para produtos agrícolas, pequeno distrito industrial, centro cultural etc. Talvez alguns povoados ou distritos mereçam esse mesmo tratamento, por sua importância no atendimento à população do entorno.

Já uma centralidade do tipo **capital sub-regional** pode ter em seu “*kit centralidade*”, além desses equipamentos, escola técnica, aterro sanitário, aeródromo, centro cultural, corpo de bombeiros, mercado regional etc. Progressivamente assumindo atividades e ofertando bens e serviços de maior valor agregado ou complementar à área de influência, a centralidade sub-regional prepara-se para nuclear futuros centros irradiadores de desenvolvimento. Deve tornar-se capaz de difundir e irradiar conhecimentos e valores de cooperação empreendedora em toda a sua região de influência. Sob essa compreensão, os investimentos para estruturar tal centralidade referem-se à infraestrutura econômica e de conhecimento, de forma estratégica.

Finalmente, as **capitais regionais** devem ir além, criando condições para transportes de massa, sustentabilidade e produção econômica de mais alto valor agregado, como inovação tecnológica. Serviços como logística – *hubs* multimodais, integrando portos, aeroportos, ferrovias e rodovias – e comunicação permitem que elas funcionem como local de encontro, agregação de valor e escoamento de produção, valores, recursos de toda ordem, especialmente conhecimento. Diniz e Crocco (2006) analisaram essa estrutura urbana e apontaram a necessidade de planejar a ocupação e o uso do território à luz das mais recentes contribuições teóricas no tema.

Como principal equipamento da infraestrutura do conhecimento, as universidades e escolas técnicas federais podem oferecer serviços em um Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NDT), onde professores e alunos da graduação e da pós-graduação estariam, por um lado, elevando a qualidade da formação profissional por meio da interação com os problemas e desafios locais, tanto na gestão pública quanto na gestão privada (principalmente para os médios e pequenos produtores). Por outro lado, seus serviços estariam suprimindo a carência de capacitações e recursos humanos qualificados que hoje permeia a maioria das cidades brasileiras, agregando-lhes visão estratégica e territorial.

Um exemplo de como funcionaria esse NDT multidisciplinar: em Lagarto, cidade do Centro-Sul sergipano, há um *campus* da Universidade Federal de Sergipe, dedicado à área da saúde, que utiliza uma nova metodologia de ensino. Desde o primeiro ano, os alunos são levados a participar dos atendimentos na rede Sistema Único de Saúde (SUS) e estudam os casos reais, acumulando conhecimento por meio dessas experiências. Seguindo essa lógica, o NDT do Centro-Sul sergipano,

buscando apoio em outros *campi* do estado, tornar-se-ia multidisciplinar. Poderia haver equipes de engenharia e arquitetura, elaborando planos de saneamento, projetos de bairros sustentáveis, praças e creches etc.; equipes de jovens advogados cuidando da regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais; equipes de economistas e administradores apoiando a formação de cooperativas e associações, além da gestão pública e do planejamento territorial de médio e longo prazos. Equipes de jovens cientistas e seus orientadores pesquisariam, com as organizações locais de P&D, soluções tecnológicas inovadoras para os processos produtivos dos arranjos locais.

Claro está que a rede federal de ensino superior (e mesmo a rede privada) precisará medir o desempenho desses alunos e professores atribuindo valor às atividades de extensão, como parte do ensino, além da pesquisa. A implementação dos NDTs irá exigir também atualização de grades curriculares e ementas das disciplinas. Novas normas e fontes de remuneração e premiação dessas iniciativas completam o ambiente de integração socioprodutiva, dando o passo que falta para que a nova e bem distribuída rede de ensino superior brasileira cumpra plenamente seu papel de indutora do desenvolvimento inclusivo.

Ao ser dotada desse tipo de infraestrutura de informação e conhecimento, a capital regional se reveste de poder e se integra em redes mais amplas, nacionais e até mesmo globais. A argumentação que sustenta essa priorização da infraestrutura do conhecimento, *vis-à-vis* à infraestrutura econômica e social, advém da interpretação de Milton Santos sobre o espaço geográfico na era do meio técnico-científico-informacional:

Da mesma forma como participam da criação de novos processos vitais e da produção de novas espécies (animais e vegetais), a ciência e a tecnologia, junto com a informação, estão na própria base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço e tendem a constituir o seu substrato [Santos (2006, p. 238)].

Podemos então falar de uma cientifização e de uma tecnicização da paisagem. Por outro lado, a informação não apenas está presente nas coisas, nos objetos técnicos, que formam o espaço, como ela é necessária à ação realizada sobre essas coisas. A informação é o vetor fundamental do processo social e os territórios são, desse modo, equipados para facilitar a sua circulação [Santos (2006, p. 239)].

Ao mesmo tempo em que aumenta a importância dos capitais fixos (estradas, pontes, silos, terra arada, etc) e dos capitais constantes (maquinário, veículos, sementes especializadas, fertilizantes, pesticidas, etc) aumenta também a necessidade de movimento, crescendo o número e a importância dos fluxos, também financeiros, e dando um relevo especial à vida de relações [Santos (2006, p. 240)].

Rompem-se os equilíbrios preexistentes e novos equilíbrios mais fugazes se impõem: do ponto de vista da quantidade e da qualidade da população e do emprego, dos capitais



utilizados, das formas de organização das relações sociais, etc. Consequência mais estritamente geográfica, diminui a arena da produção, enquanto a respectiva área se amplia. Restringe-se o espaço reservado ao processo direto da produção, enquanto se alarga o espaço das outras instâncias da produção, circulação, distribuição e consumo [Santos (2006, p. 240)].

**A experiência do PAC**, o maior conjunto de investimentos públicos após décadas de crise fiscal, estressou a gestão pública em todos os níveis federativos, deixando evidente não só suas fragilidades (em abril de 2013, só duzentas prefeituras estavam em condições de regularidade fiscal no Serviço Auxiliar de informações para Transferências Voluntárias – CAUC, ou seja, 3,6% do total de 5.563), como também as fragilidades sistêmicas da sociedade brasileira quanto à capacidade de planejamento, elaboração e execução de projetos. Outra referência nessa direção foi o programa **Territórios da Cidadania**, que buscou integrar as ações governamentais e pactuar nas áreas mais carentes um conjunto de ações e investimentos para estimular o desenvolvimento local e seus principais arranjos produtivos, especialmente os da agricultura familiar.

Agora, quase nove anos depois do lançamento do PAC, é possível adotar a rede de cidades como ferramenta para o planejamento territorial e regional, focando melhor os investimentos e construindo os pré-requisitos necessários à gestão dos recursos envolvidos, resolvendo algumas das fragilidades inegáveis dos entes subnacionais.

Sem dúvida, o mais importante entre os recursos para o desenvolvimento são as **pessoas**, que passam a receber mais apoio para adquirir conhecimentos e capacidades cooperativas, produtivas e inovativas, tanto para a gestão pública quanto para a gestão privada, especialmente as micro e pequenas empresas constituintes de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais. Uma experiência relatada por Falcón (2000) sobre a difusão do novo paradigma produtivo baseado na gestão flexível e com alto nível de inovação tecnológica no Brasil, com base em técnicas de gestão japonesas, processo iniciado nos anos 1980-1990, evidencia como valores e comportamentos definidos culturalmente podem acelerar ou dificultar as transformações necessárias ao processo de desenvolvimento. Lastres (2007) traz à tona os conceitos de injustiça cognitiva para a nova economia do conhecimento em países em desenvolvimento, e Lastres *et al.* (2014) destacam a infraestrutura do conhecimento como um dos novos fatores de desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional, como objetivo estratégico de planejamento e políticas públicas (econômica, social e ambiental), precisa ser buscado por meio de **duas diretrizes** ou escalas, simultâneas e não excludentes.

- a) A **primeira diretriz** trata da inserção do Brasil na economia internacional, ainda de forma subordinada, propondo políticas macroeconômicas

(creditícias, comércio exterior, industriais, ambientais, infraestrutura econômica etc.). Nela se inserem grandes questões de adensamento de cadeias produtivas, substituição de importações e avanço industrial, além de ciência e inovação tecnológica.

b) A **segunda diretriz** trata do desenvolvimento territorial, planejado com base nas capacidades locais de produção de conhecimento, de gestão estratégica e dos fluxos entre as centralidades do território, no que se denomina **rede de cidades**. Em relação ao papel desempenhado pelas cidades na promoção do desenvolvimento territorial, devem ser consideradas as seguintes dimensões:

- planejamento urbano (plano diretor, regularização fundiária, transporte de massa, plano de saneamento etc.);
- oferta de moradia;<sup>3</sup>
- oferta de infraestrutura econômica (energia, comunicações, logística e armazenamento);
- oferta de serviços públicos essenciais (saúde, educação, assistência social, segurança, transportes e cultura);
- oportunidades de geração de renda (economia solidária, empregos formais, empreendedorismo etc.);
- serviços e oportunidades de geração e difusão de conhecimento tácito e codificado para capacitação produtiva e inovativa do setor privado em todos os níveis por meio do núcleo de extensão universitária territorial, formação de identidade cultural;
- oportunidades de exercício e consolidação da democracia participativa como o caminho para a melhoria da gestão pública;
- desenvolvimento institucional da gestão pública (incluindo a questão fiscal e gestão do patrimônio).

Para ilustrar com clareza, recorre-se a um exemplo etnográfico, da experiência da autora na área de planejamento público no estado de Sergipe, na qual pôde testar com êxito ferramentas inspiradas nessa metodologia. Na verdade, trabalhou-se com um modelo de rede urbana completa e integrada. A Figura 3 mostra os oito territórios de planejamento de Sergipe com as centralidades, que foram classificados em três categorias: de tipo I, II e III. Buscou-se distribuir

<sup>3</sup> Ver as diversas Conferências Habitat: segurança na posse da moradia, oferta de serviços essenciais e saneamento.

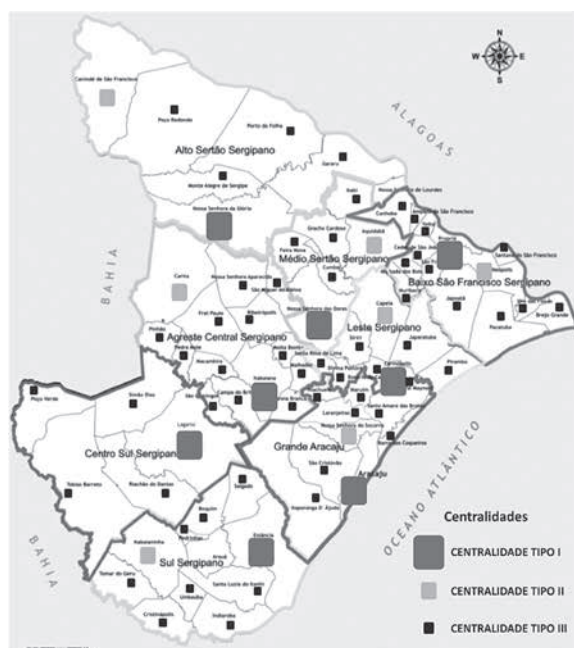
em todo o espaço os fluxos materiais e não materiais de forma orgânica. Essa tipologia não é a mesma do Regio, embora nela se inspire. Por causa dos fluxos regionais, Sergipe possui poucas cidades classificadas pelo IBGE como Centros Regionais ou Sub-Regionais. Assim, foi feita uma adequação de escala para a rede de cidades aproximando as categorias da realidade urbana e territorial ao nível estadual. Também foi pactuado, com a sociedade, o desenho da rede no processo de planejamento participativo entre os anos de 2007 e 2010. Para maior clareza, um quadro de equivalência entre as centralidades tipo I, II e III (do planejamento estadual) e a classificação do IBGE está no Anexo B.

A Tabela 1 completa esse exemplo mediante uma estimativa de investimentos necessários à conclusão do programa Sergipe Cidades, para o próximo período, entre 2016-2020. O Sergipe Cidades fez parte do Plano Plurianual de Sergipe entre 2010 e 2015, em um conjunto de investimentos voltado à interiorização do desenvolvimento e à maior organicidade da rede de cidades na produção e oferta de bens e serviços. A concepção do projeto em rede levou os investimentos até os maiores povoados do interior e excluiu a capital (excepcionalmente permitindo investimentos na rodoviária metropolitana) graças à existência de fontes específicas de recursos para as grandes cidades no Ministério das Cidades. Esse programa financiou a construção de centros empresariais, escolas técnicas, mercados regionais, delegacias, quartéis de bombeiros, praças, creches, pavimentação, elaboração de planos e projetos de saneamento, entre outros equipamentos urbanos e estudos técnicos. O Sergipe Cidades foi financiado pelo BNDES em sua primeira etapa, no valor de R\$ 250 milhões de financiamento, mais uma contrapartida em torno de R\$ 50 milhões – para detalhes, ver Sergipe (2013). Ao lado de outros programas federais e estaduais (que ofertam moradia, rodovias, universidades e escolas técnicas, reforma agrária e agricultura familiar, renda mínima etc.), o fato de ter nascido de um processo participativo e culturalmente enraizado emprestou consistência política e gerencial ao conjunto das ações públicas em todas as áreas de atuação do estado, coordenando os três níveis da federação.

A opção pela rede completa e integrada de cidades torna o processo de planejamento mais complexo, porém facilita a pactuação política. As fontes de recursos podem ser mais divididas entre receitas correntes, de capital, financiamentos e transferências, sempre que o projeto ou o equipamento a ser implantado tenha reflexos sobre os fluxos regionais, territoriais ou locais. Nesses casos, o governo federal, o governo estadual e o município podem se associar para viabilizar alguns investimentos e políticas. Os fluxos privados têm seu equacionamento regido pelo mercado ou pelos fundos regionais em condições especiais, conforme o arranjo produtivo ou setor econômico. Nos dois casos, tanto o público quanto o privado podem ter atendimento por meio de financiamentos especificamente projetados para os prazos e condições em que os tomadores, público-alvo da política de desenvolvimento regional e territorial, possam cumprir com as entregas

pactuadas, em resultados fiscais, econômicos, ambientais ou sociais. Ver análises de Cassiolato (2008) estudando os arranjos produtivos e políticas públicas para o desenvolvimento local e de Falcón (2014) sobre o pacto federativo, os ciclos de mudança estrutural e os horizontes de eventos percebidos pelos diferentes atores sociais e econômicos. Também Coutinho (2008; 2014) descreve como as alterações de políticas e normas voltadas ao desenvolvimento territorial e regional nos últimos dez anos têm impactado o BNDES e seus diferentes públicos-alvos.

Figura 3. Mapa das centralidades de Sergipe



Fonte: Sergipe (2013).

Tabela 1. Investimentos para rede completa de cidades em Sergipe, estimativa para o Plano Plurianual 2016-2019 (em R\$ mil)

Territórios	União (89%)	Estado (10%)	Município (1%)	Total (100%)
Alto Sertão Sergipano	244.750	27.500	2.750	275.000
Médio Sertão Sergipano	290.300	27.000	2.700	270.000
Agreste Central	280.350	31.500	3.150	315.000
Baixo	271.450	30.500	3.050	305.000
Leste	93.450	10.500	1.050	105.000
Sul	262.550	29.500	2.950	295.000
Grande Aracaju	253.650	28.500	2.850	285.000
Centro-Sul	235.850	26.500	2.650	265.000
Sergipe	1.882.350	211.500	21.150	2.115.000

Fonte: Falcón (2014).

Não se está propondo um rompimento com o conceito de responsabilidade fiscal nem retroagindo a técnicas gerenciais pouco transparentes. Na prática, é

exatamente o contrário. Metas progressivas permitem alcançar resultados que só prazos mais longos permitem visualizar. Além do alongamento dos prazos de maturação dos investimentos e das taxas básicas para os custos das operações, trata-se de levar em consideração na contabilidade e nos contratos de financiamento alguns resultados em outras áreas que não só a economia. Indicadores e metas nas áreas fiscal e econômica podem ter maior valor se conjugados a resultados ambientais e sociais, inovações e empreendedorismo. O BNDES, ao lado de outros bancos públicos e agências de fomento, poderá desenvolver esse novo produto e formatar novas modalidades e linhas de crédito. Da mesma maneira, poderá propor um *funding* adequado às condições do financiamento, casando prazos e remunerações com as condições dos tomadores.

#### 4.2 Rede de cidades médias

No anexo A, há um exercício de possibilidades de desenhos para a rede de cidades médias. Como o conceito aqui utilizado não se baseia no tamanho da população, mas sim na área de influência e nos fluxos que partem de, e chegam a, cada cidade, uma cidade é considerada média se: por um lado, sua área de influência integra uma rede de centros menores; por outro lado, ela se integra a uma rede superior de cidades, sob a qual se organiza mediante fluxos de serviços, produtos, pessoas e cultura.

A principal conclusão é que cada estado e região deverá utilizar gabaritos diferentes para planejar o ordenamento de seu território, sob pena de reproduzir as desigualdades hoje existentes. Recuperando o conceito de centralidade, “busca-se compreender como as diferentes regiões e cidades se conectam por meio da gestão do território e quais são os centros que concentram a capacidade de comando e controle do País” [IBGE (2014, p. 9)]. O poder sobre o território define a hierarquia das centralidades: quanto maior a área de influência, maior o nível da centralidade. Esse poder é medido pelos fluxos que cada centralidade comanda (decisão, mercadorias, pessoas, financeiros etc.). As regiões de influência formam redes de cidades em que os fluxos comandam o processo de organização do território, mas esse espaço está conectado de maneira desigual. Para olhar as centralidades do Brasil, usou-se o Regic 2007, que apresenta as seguintes classificações, definidas com base em sua área de influência (e não no tamanho da população ou no PIB): Grande Metrópole Nacional, Metrópoles Nacionais, Metrópoles, Capitais Regionais A, B e C, Capitais Sub-Regionais A, B e C, Centros de Zona A e B e Centros Locais.

Para esse exercício, foram utilizados os seguintes níveis de centralidades: Metrópoles, Capitais Regionais, Capitais Sub-Regionais e Centros de Zonas. Com isso, elaboraram-se mapas do Brasil com uma sequência que expõe cada vez mais uma centralidade de porte menor, para visualizarem-se as diferenças encontradas entre as regiões e territórios. Os cartogramas estão no Anexo A. A Grande Metrópole Nacional, São Paulo, e duas das Metrópoles Nacionais – Rio de Janeiro

e Brasília – não constam em nenhum dos mapas, a fim de facilitar a visualização da rede de cidades.

A principal conclusão que os cartogramas permitem alcançar é: cada estado ou região tem uma rede de cidades com características próprias. Assim, para ver corretamente um território, não se pode usar a mesma escala para todos eles. Na Amazônia e no Nordeste, é preciso descer até o nível de Centro de Zona B para enxergar a rede urbana (Mapa 7). No Sudeste, seria recomendável descer até o nível de Capital Sub-Regional A (Mapa 3) – ver também Ferraz (2003). Essas diferentes escalas influenciam na elaboração do projeto e na estimativa de investimentos a serem realizados, sendo a primeira decisão a ser tomada. Nos entornos e vazios, a mesma metodologia de rede de cidades pode ser utilizada para planejar os investimentos, ainda que a escala precise ser adequada.

Além disso, ao planejar a rede de cidades médias brasileiras ou rede regional, duas consequências possíveis dessa intervenção precisam ser levadas em conta: primeiro, a integração técnico-científica-informacional com a base produtiva, evitando um mero reassentamento de unidades fabris. A infraestrutura social, econômica e de conhecimento precisam estar interligadas, dando maior complexidade e intensidade aos fluxos entre as cidades médias. A segunda consequência é traçar políticas compensatórias para as cidades de menor porte. Uma maneira prática de fazer essa compensação é, por um lado, financiar por meio de crédito os investimentos das cidades médias, prevendo o retorno desse investimento em um prazo longo o suficiente para permitir a manifestação de seus efeitos orçamentários e patrimoniais, e, por outro lado, o orçamento da União e dos estados custear os investimentos compensatórios nas cidades que não acessarem os financiamentos.

O risco político e social advindo dessa escolha que exclui uma grande quantidade de cidades menores pode ser minimizado, porém exigirá maior esforço de pactuação com os atores econômicos e políticos locais, nas áreas de influência das cidades médias. Por outro lado, a expectativa de transformações positivas no território, uma vez concretizada, poderá se constituir em um fator de fortalecimento desse processo de planejamento orgânico do território, permitindo sua continuidade. Mais do que o simples *spillover* das teorias econômicas, que se referem ao parque produtivo, espera-se um transbordamento de experiências de cooperação e democracia participativa, criando novas instituições e valores, com base no planejamento e desenvolvimento territorial.

## 5. Conclusão

Em síntese, esta reflexão conduz a quatro amplas conclusões: a primeira, que a urbanização intensiva e rápida pela qual o Brasil passou nos últimos cinquenta ou

sessenta anos apresenta características de reprodução das desigualdades sociais, econômicas e de não preservação do meio ambiente, apesar de as políticas públicas dos últimos 12 anos tentarem reverter esse quadro.

Em segundo lugar, que os instrumentos hoje utilizados para planejar e apoiar o desenvolvimento regional e territorial, pelos ministérios, estados e municípios (salvo exceções que confirmam a regra), além dos bancos públicos, são estáticos e conservadores, além de criarem um arcabouço restritivo e inadequado quanto a prazos, condições e percepção dos resultados para que os atores locais (públicos ou privados) assumam o protagonismo do processo.

Em terceiro lugar, um instrumento mais moderno e que observa o território em sua dinâmica já existe, podendo ser naturalmente aperfeiçoado para subsidiar o trabalho de planejamento do desenvolvimento regional e territorial: é a pesquisa Regic, executada pelo IBGE. Sua maior contribuição é registrar a rede urbana em relação a áreas de influência dos centros de gestão do território, definidas pelos fluxos que a eles chegam ou que deles partem, com decisões, informações, cultura, dinheiro e mercadorias. Assim, as questões da reforma agrária, da produção rural, da reforma urbana e da produção urbana convergem para um mesmo instrumento de transformação que fala uma língua mais compreensível, sem nenhuma barreira de linguagem pseudocientífica: mapas com linhas e pontos que mostram onde se está e aonde se quer chegar.

Em quarto lugar, ao utilizar os mapas de fluxos e centros de poder, pode-se projetar um futuro socialmente mais justo na ocupação do território, com distribuição mais equânime das oportunidades e mais adequada do ponto de vista ambiental. No entanto, para viabilizar a execução desse futuro projetado será necessário um amplo movimento de pactuação com os atores locais, além da construção de novo arcabouço fiscal e normativo. Portanto, essa ferramenta e sua utilização no planejamento dos investimentos impactam diretamente na relação de poder entre os níveis da federação e entre a sociedade e o Estado, facilitando a gestão participativa. Mais gente terá de ser ouvida no processo decisório e mais gente terá poder para alterar alguns fluxos fundamentais ao desenvolvimento local e regional.

Pode-se fazer essa conversão de forma gradual, priorizando a rede de cidades médias, ou de forma mais intensiva, priorizando territórios com sua rede completa de cidades – por exemplo, no entorno de grandes projetos. O debate sobre meios e velocidades está posto à mesa, mas o caminho do desenvolvimento, sem dúvida, passa pela rede de cidades e suas regiões de influência, a montante e a jusante dos fluxos materiais e imateriais que percorrem os territórios.



## Referências

ARENDT, H. *Eichmann em Jerusalem: um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BRASIL. Ministério da Integração. *PNDR I: Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Mortalidade Materna*. investigação de óbitos: 2010-2012. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://svs.aids.gov.br/dashboard2/mortalidade/materna/FluxosMortesMaternas\\_31072012.pdf](http://svs.aids.gov.br/dashboard2/mortalidade/materna/FluxosMortesMaternas_31072012.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Dimensão estratégica do PPA*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Estudo da dimensão territorial do PPA*. Brasília: SPI/MP, 2006.

CASSIOLATO, J. E. Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; STALLIVIERI, F. (org.). *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

COUTINHO, L. Novas políticas para promoção de arranjos produtivos locais e a atuação do BNDES. In: CASSIOLATO, J. E. et al. (org.). *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento, experiências de políticas*. v. 2. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

\_\_\_\_\_. O BNDES e a missão de promover o desenvolvimento regional. In: MONTORO, G. et al. (org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 5-11.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2006.

ERBER, F. Innovation and the development convention in Brazil. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 3, n. 1, p. 35-54, 2004.

FALCÓN, M. L. O. *Reestruturação produtiva e difusão das técnicas de produção japonesas no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia da Ciência e Tecnologia) – Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2000.



\_\_\_\_\_. Estado e planejamento regional: perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste. In: GUIMARÃES, P. F. *et al.* (org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 244-275.

FALCÓN, M.L.O. (org.). *Sergipe 2000-2013*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2014/11/Sergipe\\_web-ok.pdf](http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2014/11/Sergipe_web-ok.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2015.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1980.

FERRAZ, B. *Dinâmica Urbana e perfil municipal no Nordeste brasileiro*. Brasília: BIRD, 2003. Nota Técnica.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HALL, R. *Urban development in the European Union*. Palestra no Ministério da Integração. 25 jul. 2013. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b896d0a1-21c4-439b-89fa-062c4c67de21&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b896d0a1-21c4-439b-89fa-062c4c67de21&groupId=10157)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. *Regiões de influência das cidades. A gestão do território: redes e fluxos no território*. Rio de Janeiro, 2014.

JACOBS, J. *The economy of cities*. Nova York: Vintage, 1970.

LASTRES, H. M. M. Invisibilidade, injustiça cognitiva e outros desafios à compreensão da economia do conhecimento. In: MACIEL, M. L.; ALBAGLI, S. (org.). *Informação e desenvolvimento*. Brasília: Edições Unesco/Ibict, 2007, p. 185-212.

LASTRES, H. M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 437-451.

LASTRES, H. M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 42, p. 5-46, dez. 2014.

LASTRES, H. M. M.; LEMOS, C.; FALCÓN, M. L. Arranjos produtivos locais e a experiência do BNDES. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 652-664, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

LIPIETZ, A. *Fordismo, fordismo periférico e metropolização*. Paris: Cepremat, 1971.

MACIEL, M. L. *O milagre italiano: caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

MATOS, R. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Espacialidades em rede*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, X.; LEMOS, M. B. Cidades médias brasileiras: características e dinâmicas urbano-industriais. *PPE*, v. 33, n. 1, p. 127-165, abr. 2003.

ROLNIK, R. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. *Blog da Rachel Rolnik*. Artigos e Publicações. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Pactuar o território – desafio para a gestão de nossas cidades. *Princípios: revista teórica, política e de informação*, Fundação Maurício Grabois, 2008. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2008/09/01/desafios-da-gestao-urbana/>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SERGIPE. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Relatório do programa Sergipe Cidades*. Aracaju, 2013.

SERRA, R. V.; AMORIM FILHO, O. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. p. 1-34.

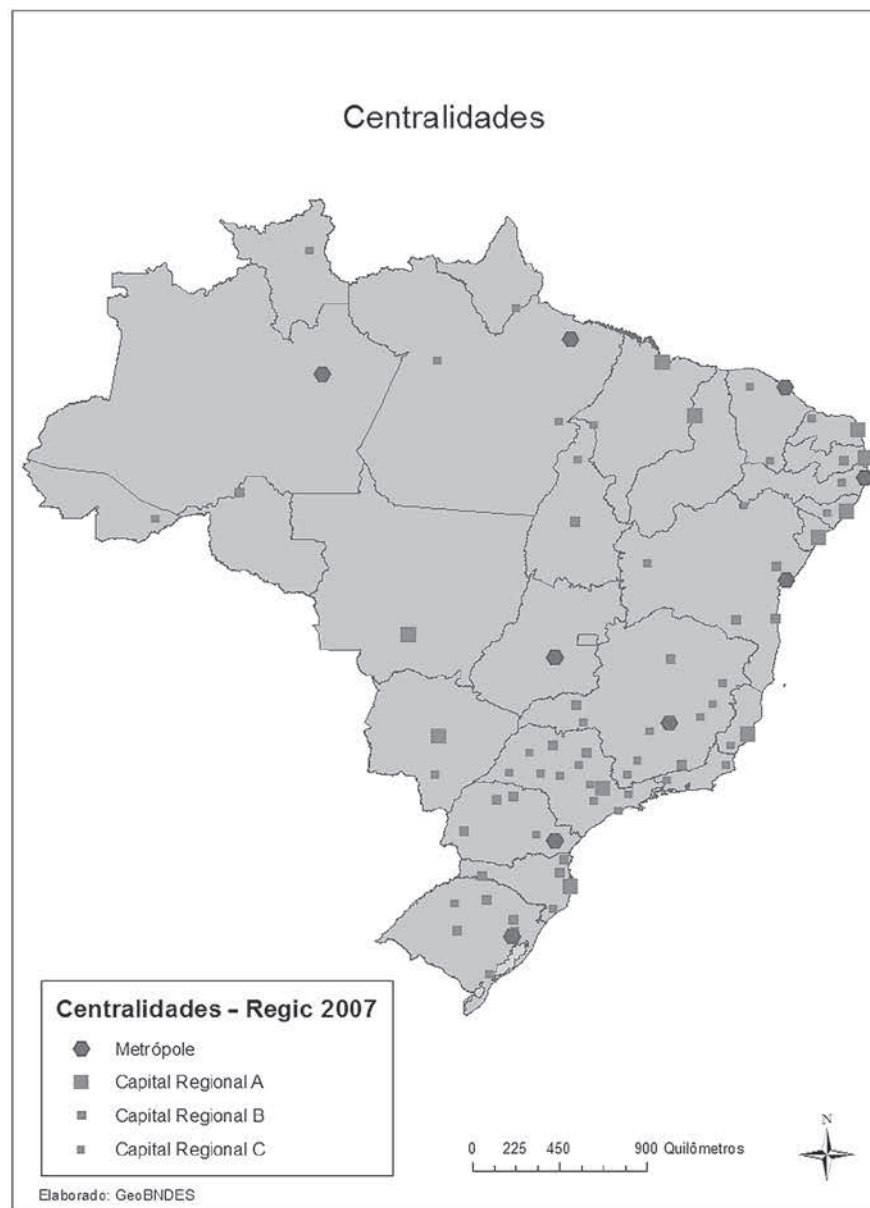
SIMÕES, R.; AMARAL, P. V. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. *Revista Economia*, Anpec, v. 12, n. 3, p. 553-579, set.-dez. 2011.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. p. 35-77.

STENNER, C. Tendências da rede urbana. In: WORKSHOP REDE ESTRATÉGICA DE CIDADES. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/mwginternal/de5fs23hu73ds/progress?id=NE3bS7XiJI&dl>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

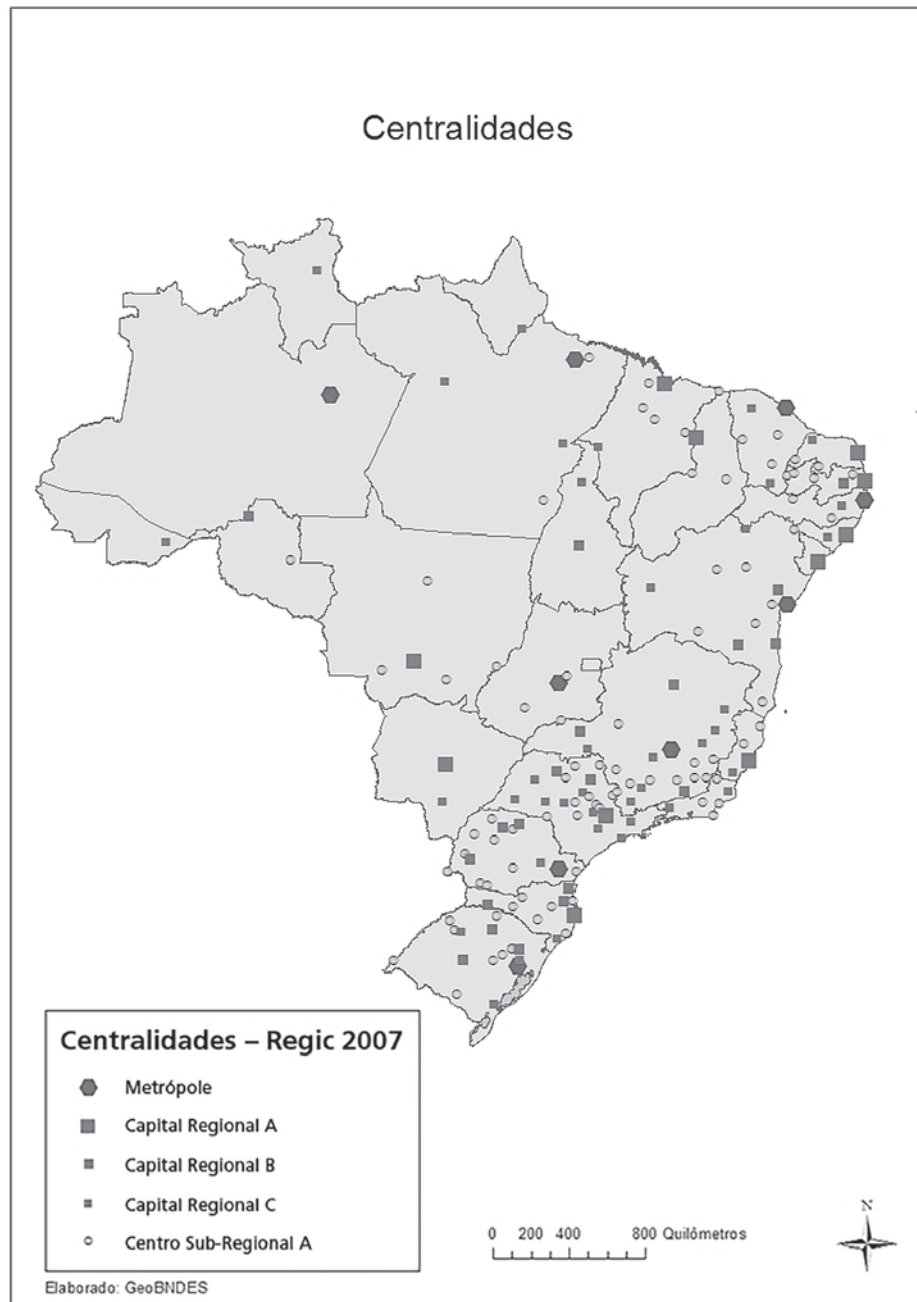
## Anexo A

Mapa 1. Centralidades – Metrôpoles até Capital Regional C



Fonte: IBGE (2007).  
Total: 79 centralidades.

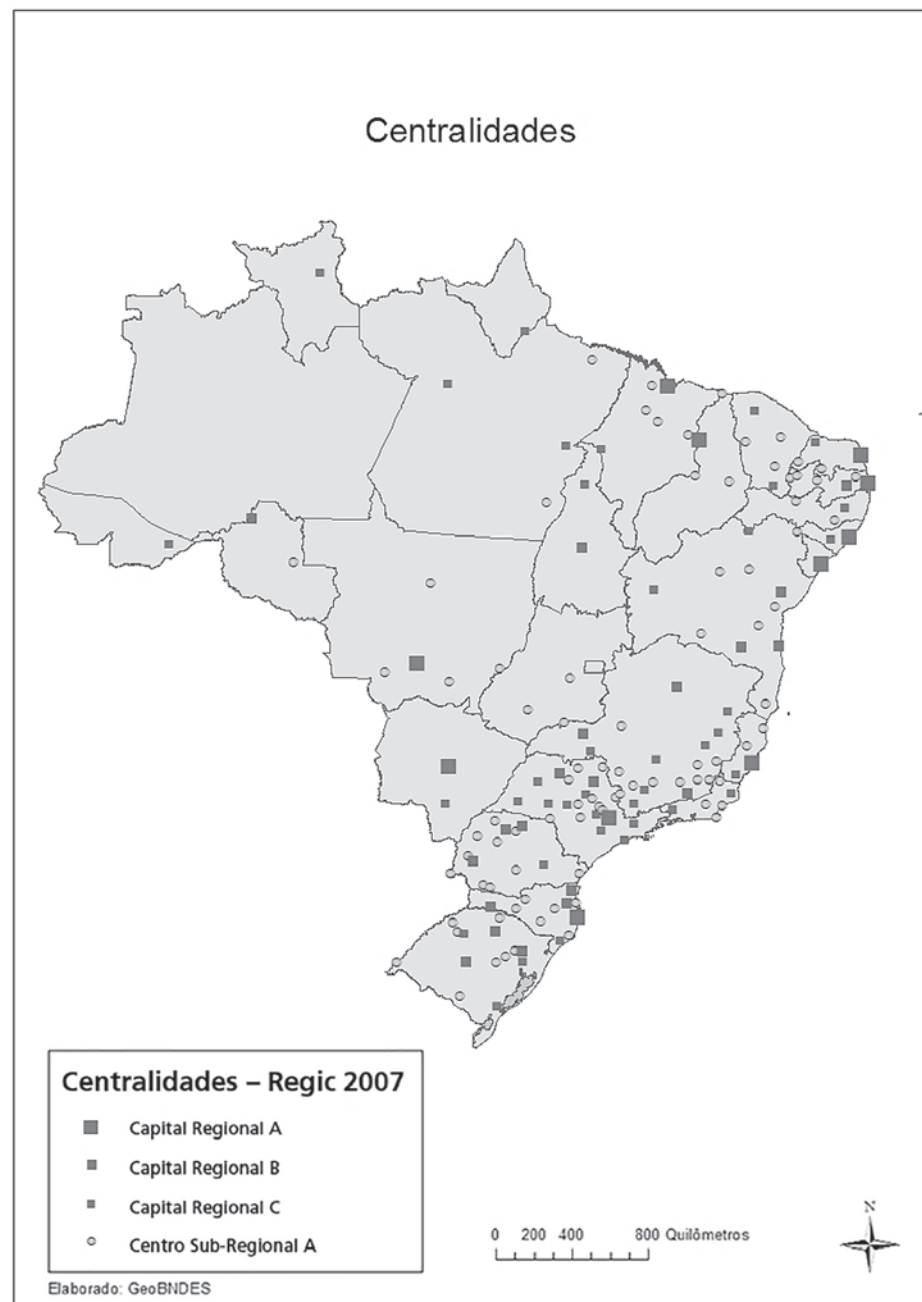
Mapa 2. Centralidades – Metrôpoles até Capital Sub-Regional A



Fonte: IBGE (2007).

Total: 164 centralidades.

**Mapa 3. Centralidades – Capital Regional até Capital Sub-Regional A**



Fonte: IBGE (2007).  
Total: 153 centralidades.

**Mapa 4. Centralidades – Capital Regional A até Capital Regional C**

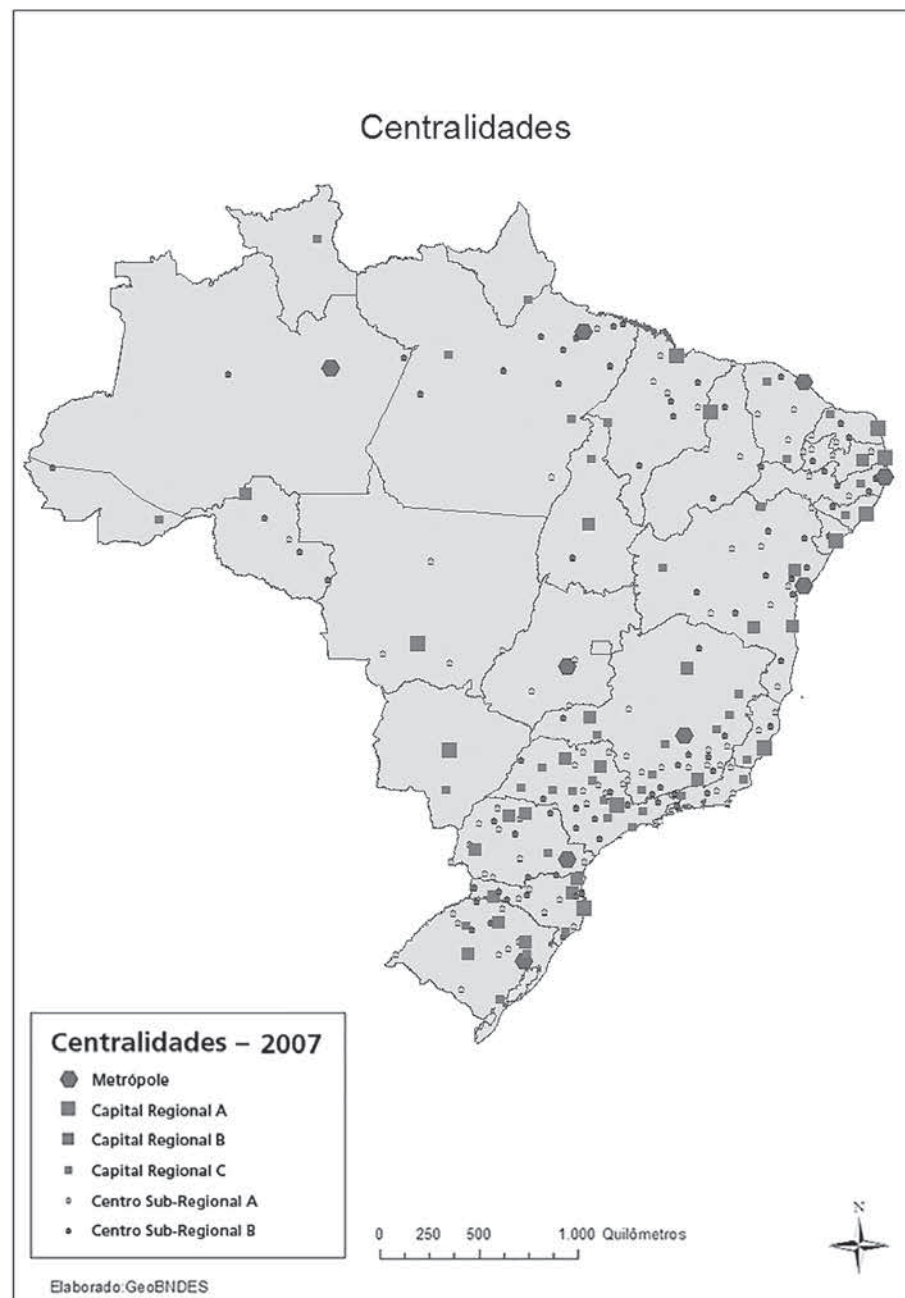


Fonte: IBGE (2007).

Total: 69 centralidades.

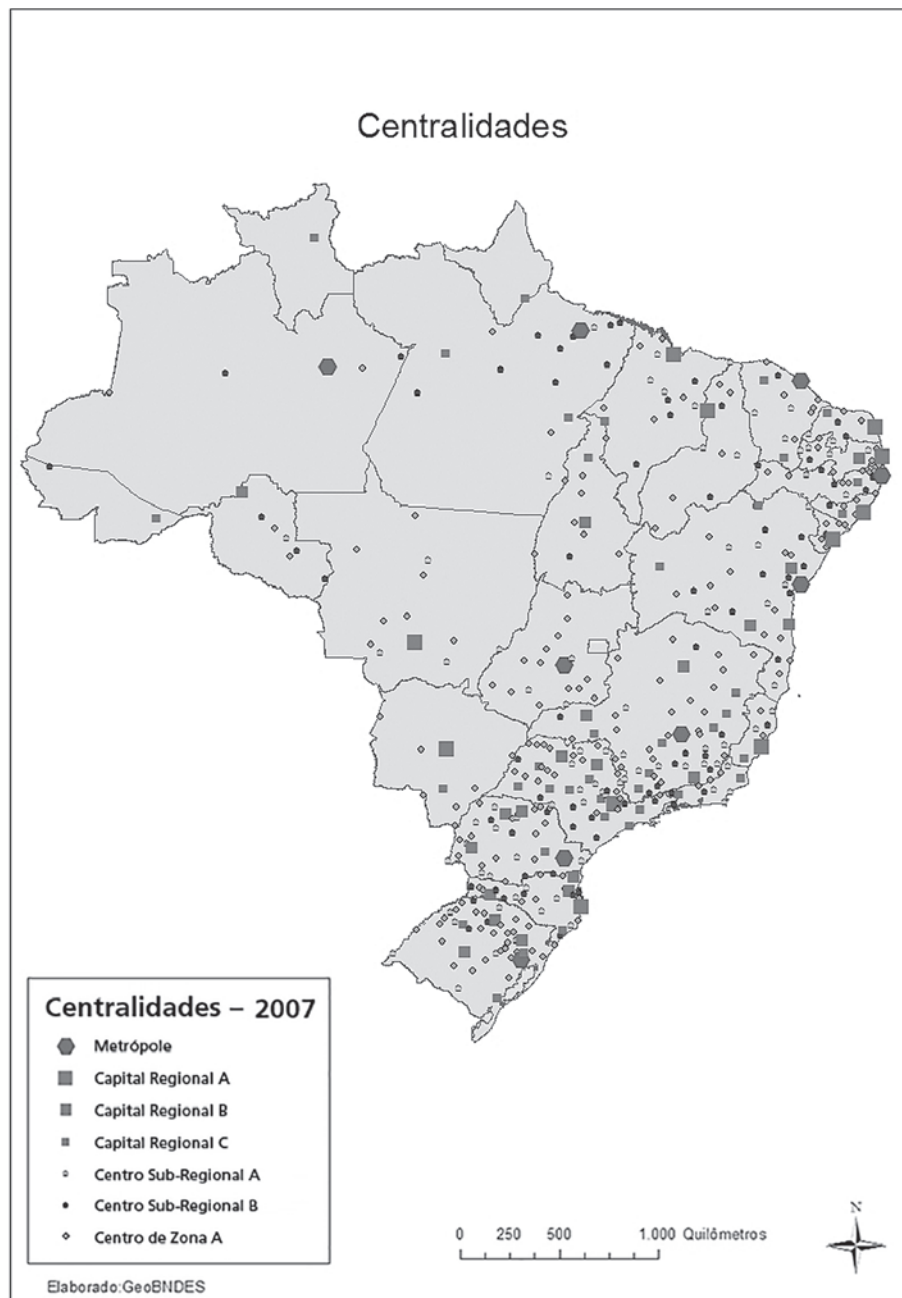


**Mapa 5. Centralidades – Metrôpoles até Capital Sub-Regional B**



Fonte: IBGE (2007).  
Total: 243 centralidades.

Mapa 6. Centralidades – Metrôpoles até Centro de Zona A



Fonte: IBGE (2007).

Total: 435 centralidades.

**Mapa 7. Centralidades – Metrôpoles até Centro de Zona B**



Fonte: IBGE (2007).  
Total: 798 centralidades.

## Anexo B

### Quadro de equivalência de classificação das principais cidades – Sergipe Cidades, 2013 e Regic, 2007\*

Cidade	Classificação Sergipe Cidades	Classificação Regic
Aracaju	Tipo I	Capital Regional A
Estância	Tipo I	Centro de Zona A
Lagarto	Tipo I	Centro de Zona A
N. S. Glória	Tipo I	Centro de Zona A
Propriá	Tipo I	Centro de Zona A
Itabaiana	Tipo I	Centro Sub-Regional B
Carmópolis	Tipo I	Centro Local
N. S. Dores	Tipo I	Centro de Zona B
Aquidabã	Tipo II	Centro Local
Capela	Tipo II	Centro Local
Carira	Tipo II	Centro Local
Canindé do S. Francisco	Tipo II	Centro de Zona B
Neópolis	Tipo II	Centro de Zona B
N. S. Socorro	Tipo II	Centro Local
Itabaianinha	Tipo II	Centro Local
Simão Dias	Tipo II	Centro Local

Fontes: IBGE (2007) e Falcón (2014).

\* Sergipe tem 75 municípios. Todos não listados no quadro são Centros Locais.

**Coordenação Editorial**  
Gerência de Editoração do BNDES

**Projeto Gráfico**  
Fernanda Costa e Silva

**Produção Editorial**  
Expressão Editorial

**Editoração Eletrônica**  
Agência Comunica

Editado pelo  
Departamento de Divulgação  
Março de 2015



Ministério do  
Desenvolvimento, Indústria  
e Comércio Exterior



[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)